SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 302/2023-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [redacted], [redacted], [redacted], zastúpeného advokátom JUDr. Richardom Piliarom, Školská 4, Brezno, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžk/29/2021 z 26. októbra 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 23. januára 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Zároveň navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť, vec vrátiť najvyššiemu správnemu súdu na ďalšie konanie a priznať mu náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ podal 16. novembra 2018 Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 246 zákona č. 73/1998 Z. z. o Štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej polície Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe príslušníkov“). Predmetom mimo odvolacieho prieskumu bol personálny rozkaz č. 26 Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Brezne z 11. februára 2014, ktorým bol sťažovateľ uvoľnený zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru na jeho vlastnú žiadosť z 31. januára 2014. V podnete sťažovateľ popísal okolnosti podania žiadosti o uvoľnenie, najmä to, že žiadosť o uvoľnenie podal v mylnej predstave, že po rozhodnutí správnych súdov v skoršom konaní (vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 3Sžo/170/2015), ktorým bol zrušený personálny rozkaz Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Brezne č. 154 z 19. decembra 2013 o preradení sťažovateľa v dôsledku organizačnej zmeny a vec vrátená na ďalšie konanie a rozhodnutie, bude opätovne zaradený do funkcie referenta oddelenia ekonomickej kriminality. Na ten účel následne

žiadal aj o späťvzatie do služobného pomeru. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Banskej Bystrici po vrátení veci správnym súdom oznámilo sťažovateľovi, že služobný pomer k Policajnému zboru sťažovateľovi zanikol 31. marca 2014 (v dôsledku žiadosti o uvoľnenie a personálneho rozkazu č. 26, pozn.) a pre absenciu služobného vzťahu vo veci služobného pomeru nie je možné ďalej konať tak, ako to správne súdy určili vo svojich rozsudkoch.

3. Ministerstvo doručilo sťažovateľovi oznámenie z 18. decembra 2018 vo veci preskúmania personálneho rozkazu č. 26 mimo odvolacieho konania, podľa ktorého bol napadnutý personálny rozkaz vydaný v súlade so zákonom o štátnej službe príslušníkov a ostatnými predpismi, preto bol podnet sťažovateľa zamietnutý ako nedôvodný.

4. Sťažovateľ správnou žalobou podanou na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) žiadal preskúmanie zákonnosti opatrenia ministerstva (oznámenia z 18. decembra 2018) s odôvodnením, že toto je nepreskúmateľné, arbitrárne a svojvoľné pre nedostatok dôvodov, keďže z jeho obsahu nie je zrejmé, v akom rozsahu bol zistený skutkový stav a akými úvahami sa ministerstvo riadilo.

5. Krajský súd rozsudkom sp. zn. 1S/229/2019 z 19. novembra 2020 zamietol správnu žalobu sťažovateľa, keď dospel k právnemu názoru, že napadnuté opatrenie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve, avšak v konaní bolo preukázané z administratívneho spisu, že žalobca urobil právny úkon sám a dobrovoľne, keď podal u žalovaného žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru, a preto žalovaný postupoval podľa ustanovenia § 191 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov, v zmysle ktorého policajt musí byť uvoľnený zo služobného pomeru, ak o to požiada. V danom prípade služobný pomer žalobcu ako príslušníka Policajného zboru skončil uplynutím lehoty podľa ustanovenia § 191 ods. 7 zákona o štátnej službe príslušníkov, t. j. dňom 31. marca 2014, čo potvrdzuje vydaný personálny rozkaz č. 26. Prejav vôle sťažovateľa krajský súd nepovažoval za obmedzenie slobody a vážnosti vôle, ktoré činia právny úkon absolútne neplatný tak, ako to má na mysli § 250 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe príslušníkov. V okolnostiach predmetnej veci krajský súd ustálil, že ide o dostatočnú vonkajšiu manifestáciu vôle podať žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru. Dôvody, ktoré žalobca uviedol vo svojej žiadosti, predstavujú tzv. pohnútky, ktoré samy osebe nedeterminovali jeho správanie, podanie žiadosti, ale predstavujú len predpoklady, z ktorých vychádzal pri utváraní vôle podať žiadosť. Krajský súd ďalej uviedol, že skoršie rozhodnutia správnych súdov nemali vo vzťahu k preskúmavanému opatreniu žalovaného žiadnu právnu relevanciu, a to ani v nadväznosti na rozhodnutie – personálny rozkaz č. 26, ktoré navrhoval žalobca preskúmať mimo odvolacieho konania, pretože v danom prípade bol služobný pomer žalobcu u žalovaného už právoplatne skončený, a to dňom 31. marca 2014.

6. O kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti tomuto rozsudku krajského súdu rozhodol najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom tak, že ju ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 Správneho súdneho poriadku s odôvodnením, že napadnutým oznámením ministerstva nedošlo k zásahu do práv sťažovateľa, nemení jeho právne postavenie, pretože pri preskúmaní právoplatných rozhodnutí mimo odvolacieho konania ide o uplatnenie dozorovej právomoci nadriadeného orgánu. Sťažovateľ ako jediný dôvod v správnej žalobe namietal nedostatok skutkového a právneho odôvodnenia napadnutého oznámenia. Krajský súd sa podľa názoru najvyššieho správneho súdu zameral nadbytočne, nad rámec žalobných bodov, na formuláciu dôvodov, prečo nemal byť

personálny rozkaz v mimo odvolacom konaní zrušený. V napadnutom rozsudku preto najvyšší správny súd zaujal stanovisko len k namietanému nedostatku dôvodov napadnutého oznámenia tak, že zo zákona o štátnej službe príslušníkov nevyplýva povinnosť ministra vnútra, aby na podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania reagoval rozhodnutím s riadnym odôvodnením skutkových a právnych záverov, ako to požaduje sťažovateľ, aj v prípade negatívneho záveru. Napadnuté oznámenie je neformálnym aktom, ktorým minister vnútra ako dozorový orgán informuje podávateľa podnetu, že na jeho základe nedôjde k zmene ani zrušeniu napadnutého právoplatného rozhodnutia. Najvyšší správny súd v závere uviedol, že ak by minister určité právoplatné rozhodnutie mimo odvolacieho konania zrušil alebo zmenil, bol by povinný to urobiť rozhodnutím s možnosťou podať proti nemu rozklad (§ 246 ods. 5 zákona o štátnej službe príslušníkov), pretože takýmto rozhodnutím sa zasahuje do právneho postavenia určitej osoby.

II.
Argumentácia sťažovateľa

7. Proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu podal sťažovateľ ústavnú sťažnosť, v ktorej argumentuje, že z § 246 zákona o štátnej službe príslušníkov je príliš vágne ustanovenie, keďže neupravuje formu negatívneho rozhodnutia o podnete na začatie mimo odvolacieho konania. Výklad zvolený najvyšším správnym súdom považuje sťažovateľ za neakceptovateľný, pretože by mal za následok arbitrárnosť a svojvôľu nadriadeného orgánu pri rozhodovaní o podnete. Sťažovateľ je tohto názoru, že napadnuté oznámenie je opatrením spôsobilým súdneho prieskumu. Sťažovateľ poukázal na vylúčenie aplikácie Správneho poriadku zákonom o štátnej službe príslušníkov ako *lex specialis* vo veciach služobných pomerov. Napadnutý rozsudok považuje za formalistický, svojvoľný a arbitrárny, ktorý predstavuje odmietnutie spravodlivosti. Podľa názoru sťažovateľa je v konaní o podnete za každých okolností potrebné vydať rozhodnutie, žiadna iná forma ukončenia tohto konania nie je prípustná, pretože zákon o štátnej službe príslušníkov neupravuje, neumožňuje žiadnu inú formu ukončenia konania o podnete. Sťažovateľ namieta, rovnako ako v konaní pred správnymi súdmi, nedostatok dôvodov napadnutého opatrenia s tým, že všeobecné súdy na túto jeho námietku neposkytli žiadnu relevantnú odpoveď, čím došlo k porušeniu jeho práva na súdnu ochranu a na spravodlivý proces. Sťažovateľ ďalej uviedol, že najvyšší správny súd mal povinnosť rozsudok krajského súdu zrušiť, ak sa domnieval, že je čiastočne zmätočný.

8. Právny zástupca sťažovateľa samostatným podaním oznámil ústavnému súdu, že dňom 29. mája 2023 vypovedal mandátnu zmluvu uzavretú so sťažovateľom vo veci jeho právneho zastupovania v tomto konaní pred ústavným súdom z dôvodu ukončenia výkonu advokátskej činnosti.

III.
Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie označených práv napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľa proti rozsudku krajského súdu. Sťažovateľ namieta nesprávnu interpretáciu a aplikáciu § 246 zákona o štátnej službe príslušníkov a arbitrárnosť napadnutého rozsudku, keďže je toho názoru, že najvyšší správny súd sa nevysporiadal s jeho kľúčovými argumentmi.

10. Ústavný súd pripomína, že nie je skutkovým súdom, resp. súdom tretej či štvrtej inštancie, ktorý by preskúmaval skutkové a právne závery všeobecných súdov. Námietky sťažovateľa v ústavnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu sa v podstate prekrývajú s námietkami uvedenými v kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu, resp. i s námietkami uvedenými v správnej žalobe proti opatreniu ministerstva.

11. Ústavný súd sa v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti oboznámil s napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu (v spojení s predchádzajúcim rozsudkom krajského súdu), aby posúdil zlučiteľnosť jeho obsahu s limitmi označených práv, ktorých porušenie sťažovateľ namieta. Uvedený prieskum vykonal ústavný súd v medziach svojich právomocí, a teda posudzoval kvalitu odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu a ústavnú súladnosť interpretácie právnej úpravy, ktorú najvyšší správny súd vo veci aplikoval, inými slovami, ústavnú udržateľnosť napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu.

12. Najvyšší správny súd posúdil vec sťažovateľa a dostatočne jasným a zrozumiteľným odôvodnením potvrdil závery krajského súdu v tom zmysle, že nezistil namietanú nezákonnosť napadnutého oznámenia, aj keď podľa názoru najvyššieho správneho súdu toto oznámenie vôbec nezasahuje do právnej pozície sťažovateľa. Kasačnými bodmi sa zaoberal v tom rozsahu, v akom boli námietky uplatnené už pred krajským súdom v lehote na podanie správnej žaloby, a na neskôr uplatnené argumenty (po prvýkrát v kasačnej sťažnosti, pozn.) neprihliadal. Najvyšší správny súd zaujal stanovisko, že forma rozhodnutia je nutná v prípade zrušenia alebo zmeny právoplatného rozhodnutia v mimo odvolacom konaní, ale v prípade nezistenia dôvodov na jeho zrušenie či zmenu postačí neformálny list oznamujúci nedôvodnosť podnetu jeho podávateľovi, tak ako tomu bolo v tomto prípade.

13. Uvedený výklad poskytnutý najvyšším správnym súdom má svoj racionálny a konceptuálny základ v mimoriadnej povahe konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania (mimoriadny opravný prostriedok). Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania v administratívnych vzťahoch nedisponuje takými účinkami ako podanie návrhu či odvolania, teda že bezprostredne iniciuje začiatok konania o ňom s povinnosťou vydania rozhodnutia na strane administratívneho orgánu. Mimo odvolacie konanie je menej formálnym druhom prieskumu nezákonností právoplatných rozhodnutí, v ktorom príslušný nadriadený orgán zasahuje do právoplatných rozhodnutí len výnimočne v prípade zistenia ich nezákonnosti, pretože takéto rozhodnutia sú v zásade nezmeniteľné a záväzné (právna istota). Uvedený prieskum môže nadriadený orgán vykonať nielen z podnetu dotknutej osoby, ale aj z vlastného podnetu. Podávateľ podnetu má právo len na to, aby sa príslušný nadriadený orgán jeho podnetom zaoberal a oboznámil ho s výsledkom jeho posúdenia. Rozhodnutie je povinný vydať príslušný orgán v prípade zistenia nezákonnosti, ktorá si vyžaduje zmenu alebo zrušenie preskúmavaného rozhodnutia, pretože dochádza k prelomeniu právnej istoty, zásahu do právoplatného rozhodnutia, čomu musí zodpovedať tak forma rozhodnutia, ako aj jeho obsahové náležitosti, najmä riadne zdôvodnenia zistenej nezákonnosti. V negatívnom prípade (nezistenia tvrdenej nezákonnosti) nedochádza k žiadnemu zásahu do právoplatného právneho stavu nastoleného napadnutým rozhodnutím, a preto postačí aj neformálne opatrenie – oznámenie, ktorým bude naplnená požiadavka ochrany oprávnených záujmov podávateľa podnetu v rozsahu informovania o tom, že nedôjde k zmene ani zrušeniu právoplatného rozhodnutia na základe jeho podnetu.

14. Ústavný súd sa prikláňa k názoru, že aj takéto neformálne oznámenie má povahu opatrenia preskúmateľného správnym súdom napriek tomu, že nedochádza k zásahu do práv podávateľa podnetu v zmysle zmeny jeho právnej pozície už nastolenej právoplatným rozhodnutím. Samotné oprávnenie podať podnet zahŕňa aj oprávnenie podnecovateľa, aby na svoj podnet dostal odpoveď, hoc aj neformálnu a negatívnu, pretože nadriadený správny orgán má korelatívnu povinnosť sa takýmto podnetom spĺňajúcim zákonné požiadavky zaoberať a odpoveď poskytnúť. Inými slovami, podnecovateľ sa dožaduje poskytnutia právnej ochrany jeho oprávnenému záujmu (aby bolo preskúmané rozhodnutie, ktoré považuje za nezákonné) uplatnenému v administratívnom konaní podaním podnetu a tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť administratívneho orgánu sa podnetom zaoberať a podať odpoveď. V hre je preto subjektívne procesné právo podnecovateľa, ktoré je kryté čl. 46 ods. 1 ústavy ako základné právo na inú právnu ochranu, a ako také nemôže byť napadnuté opatrenie (oznámenie o nevyhovení podnetu) vyňaté zo súdneho prieskumu správnych súdov, pretože sa týka tohto základného práva (čl. 46 ods. 2 posledná veta ústavy). Preto nemožno vytknúť krajskému súdu, že napadnuté oznámenie vyhodnotil ako opatrenie podliehajúce súdnemu prieskumu. Sťažovateľovi tak bola poskytnutá riadna súdna ochrana už v konaní o správnej žalobe a napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu sa k meritórnej otázke neexistencie povinnosti odôvodňovania negatívnej odpovede na podnet vyjadril v zhode s názorom krajského súdu.

15. Ústavný súd vzhľadom na uvedené nenašiel v argumentácii sťažovateľa opodstatnenosť. Na jeho argumenty, ktoré opakoval už v podanej správnej žalobe, ako aj kasačnej sťažnosti najvyšší správny súd odpovedal adekvátnym, logickým a ústavne udržateľným spôsobom, jeho závery sú dostatočne odôvodnené. Sťažovateľom uvádzané tvrdenia nijako nesignalizujú také pochybenia najvyššieho správneho súdu, ktoré by vytvárali priestor na možnosť vyslovenia porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy alebo podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie.

16. Uvedené závery odôvodňujú, aby ústavný súd ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako zjavne neopodstatnenú.

17. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších návrhoch v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

18. Nad rámec uvedeného ústavný súd dodáva, že v priebehu konania pred ústavným súdom skončilo právne zastúpenie sťažovateľa z dôvodu ukončenia výkonu advokátskej činnosti zvoleným advokátom. Napriek povinnému právnemu zastúpeniu v tomto type konania ústavný súd nevyzýval sťažovateľa na predloženie novej plnej moci udelenej advokátovi z dôvodu hospodárnosti konania a predchádzania zbytočnému zaťažovaniu sťažovateľa v konaní, keďže už pri predbežnom prerokovaní ústavnú súd jeho sťažnosť vyhodnotil ako zjavne neopodstatnenú, na čom by nemohlo nič zmeniť ani zvolenie nového advokáta z dôvodu zásady koncentrácie konania.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 14. júna 2023

Ľuboš Szigeti
predseda senátu